

VU Research Portal

Het Europese asielrecht

Battjes, H.

published in
Justitiële Verkenningen
2004

document version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)
Battjes, H. (2004). Het Europese asielrecht. *Justitiële Verkenningen*, (6), 85-96.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Het Europese asielrecht

*H. Battjes**

Het vorige Nederlandse voorzitterschap, in 1997, luidde de geboorte in van het Europees asielrecht. Het was immers het Verdrag van Amsterdam dat bepaalde dat de Europese Gemeenschap regelgeving over asiel diende aan te nemen. Sindsdien is inderdaad een groot aantal regelingen tot stand gebracht. Een tweede fase van Europese harmonisatie van het asielrecht dient zich al aan in de Grondwet voor Europa: deze breidt de Europese bevoegdheden op het gebied van asiel nog aanzienlijk uit. Naar het zich laat aanzien zal het huidige Nederlandse voorzitterschap de draad weer oppikken, en een belangrijke plaats inruimen voor het asiel- en immigratiebeleid.

Dat roept de vraag op wat de eerste fase ons nu eigenlijk heeft gebracht. Is de huidige regelgeving uitsluitend gericht op stroomlijning van de afdoening van asielverzoeken, of ook op bescherming van de belangen en vluchtelingen? En zou Europa in zo'n tweede fase voort moeten gaan op dezelfde weg, dus de bestaande asielsystemen nog verder harmoniseren, of liever pas op de plaats moeten maken? Of zou gekozen moeten worden voor een geheel andere benadering van het asielvraagstuk, door asielverzoeken al in het land van herkomst te behandelen?

Hieronder bespreek ik eerst de redenen voor de harmonisatie van het asielrecht. Daarna komen doelen en opzet van het huidige Gemeenschappelijke Europese Asielstelsel aan bod. Op grond daarvan bekijk ik in hoeverre het huidige Europese asielrecht aan de eigen doeleinden beantwoordt. Vervolgens worden verschillende scenario's voor toekomstig Europees asielbeleid aan de orde gesteld.

Achtergrond

Het Europees asielrecht dankt zijn ontstaan niet zozeer aan een streven naar bescherming van vluchtelingen, als wel aan de wens het

* De auteur is als universitair docent staats- en bestuursrecht verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

vrij verkeer van personen binnen de Europese Gemeenschap te bewerkstelligen (zie Boccardi, 2002). Toen men in de jaren tachtig werk begon te maken van de afschaffing van personencontroles aan de binnengrenzen, werd al gauw duidelijk dat dit gevolgen zou hebben voor de asielsystemen in de lidstaten. Asielzoekers zouden Europa kunnen binnenreizen via de lidstaat met de 'zachtste' buitengrens – dus via de lidstaat die het gemakkelijkste toestemming voor binnenkomst gaf, of waarvan de grenzen het slechtste bewaakt werden. Vervolgens zouden asielzoekers in het Europa zonder binnengrenzen *en masse* door kunnen reizen naar de staat die om welke reden dan ook hen het meeste aantrok, wat tot een zeer onevenredige verdeling van asielzoekers zou kunnen leiden. Ten slotte zouden zij in verscheidene lidstaten asielverzoeken kunnen indienen.

Om dit (al dan niet terecht) gevreesde 'asylum shopping' tegen te gaan, pasten de samenwerkende lidstaten twee benaderingen toe. Ten eerste trachtten ze te komen tot een mechanisme voor de verdeling van asielzoekers over de lidstaten. Daartoe sloten ze een verdrag naar internationaal recht, de Overeenkomst van Dublin (zie Spijkerboer en Vermeulen, 1995, p. 253 e.v.). Deze overeenkomst bepaalde dat voortaan nog slechts één lidstaat een asielverzoek hoefde te behandelen, dat wil zeggen: beziën of betrokkene in aanmerking kwam voor asielverlening, en als dat niet zo was, hem uitzetten. De Overeenkomst van Dublin bevatte ook criteria om te bepalen welke lidstaat 'verantwoordelijk' was voor de behandeling. Als de asielzoeker toch aanklopte bij een andere staat, kon deze hem zonder verder naar zijn asielverzoek te kijken uitzetten naar de 'verantwoordelijke' lidstaat. In de praktijk bleek de Overeenkomst van Dublin over het algemeen echter slecht te functioneren (zie de evaluatie door de Commissie in SEC(2001)756). Toepassing leidde tot langdurige procedures, en soms tot scheiding van gezinsleden – onder de Overeenkomst konden verschillende lidstaten verantwoordelijk zijn voor de leden van één gezin. Verder werd maar een klein percentage asielverzoeken afgehandeld door de staat die daarvoor verantwoordelijk was volgens de Overeenkomst. De redenen waren gebrekkige samenwerking tussen de lidstaten, problemen in de sfeer van de bewijsvoering, en het ontbreken van een toezichthouder.

De tweede benadering was 'asylum shopping' te voorkomen door harmonisatie van de asielstelsels. Als alle lidstaten op dezelfde

voorwaarden asielvergunningen zouden verlenen, en dezelfde opvangfaciliteiten zouden bieden, zou de prikkel om door te reizen weggenomen worden, zo was de gedachte. Maar ook pogingen tot harmonisatie van de nationale asielstelsels, sinds 1993 binnen de zogenoemde Derde Pijler van het Verdrag van Maastricht, bleken weinig succesrijk. De 'gemeenschappelijke standpunten' en 'gemeenschappelijke optredens' betroffen wel belangrijke aspecten van het asielrecht, maar bonden de lidstaten niet. Ondertussen scherpten verscheidene staten hun asielsystemen eenzijdig aan, om zichzelf minder aantrekkelijk te maken dan hun buurlanden – een handelwijze die noch de Europese samenwerking, noch de bescherming van asielzoekers ten goede kwam. Halverwege de jaren negentig leek de Europese eenwording al met al uitsluitend negatieve gevolgen te hebben voor asiel.

Het Verdrag van Amsterdam

Bij het Verdrag van Amsterdam (gesloten in 1997, in werking getreden op 1 mei 1999) werd gekozen voor een meeromvattende benadering. De hele hierboven besproken materie – visa en andere voorwaarden voor binnenkomst, de verdeling van asielzoekers en harmonisatie van de asielregelgeving – werd van de 'derde' naar de 'eerste' pijler overgeheveld, en dus voorwerp van EG-recht. Dat maakt het uitvaardigen van bindende regelgeving mogelijk, en toezicht op de naleving ervan door het Hof van Justitie (zij het dat diens rechtsmacht enigszins beperkt werd). Dat het de lidstaten ernst was, blijkt uit de opname van een tijdslimiet in het Verdrag. Over tal van onderwerpen was de gemeenschap niet alleen bevoegd, maar ook verplicht maatregelen aan te nemen vóór 1 mei 2004. Deze maatregelen waren, volgens het Verdrag, 'minimumnormen'. Dat betekent niet dat de Europese regelgeving slechts minimale regelingen diende te bevatten, maar dat de lidstaten bevoegd waren en bleven om in hun nationale systeem af te wijken ten gunste van de vreemdeling. De Europese regelingen konden dus een zeer hoog niveau van bescherming voorschrijven (en de lidstaten mochten daar dan, desgewenst, nog boven gaan zitten). Het Verdrag van Amsterdam maakte het dus mogelijk het asielrecht vergaand te harmoniseren. De contouren voor dat te creëren Europese asielrecht werden verder geschetst door de Europese Raad van Tampere (in 2000). Deze formuleerde als doel een 'gemeenschap-

pelijk Europees asielsysteem', met op de lange duur een 'uniforme asielstatus' en 'gemeenschappelijke procedures' (SN 2000/99, par. 14 en 15), vérgaande harmonisatie kortom. Dat asielsysteem diende verder zowel 'fair' als 'efficiënt' te zijn. Naast efficiënte behandeling werd nu dus ook bescherming van de belangen van de vluchteling of asielzoeker centraal gesteld.

Het Gemeenschappelijke Europese Asielsysteem

Rond 1 mei 2004 was inderdaad op alle punten waar het Verdrag van Amsterdam dat eist regelgeving aangenomen (of overeenstemming bereikt). De verdeling van asielzoekers over de lidstaten is geregeld in de Dublin-verordening. Deze Verordening neemt het verdeelsysteem uit de Overeenkomst van Dublin over, maar tracht de belangrijkste zwaktes ervan te ondervangen. Zo schrijft zij snellere afdoening voor, beoogt zij gezinnen meer bijeen te houden en zijn de bewijsregelingen belangrijk versoepeld en verdergaand geregeld. Wat de harmonisatie van het asielrecht betreft, zijn er richtlijnen voor de opvang van asielzoekers, voor de inrichting van de asielprocedure en vooral, een richtlijn over de kernvraag van het asielrecht: de definitie wie in aanmerking komt voor asielverlening.

Daarmee is het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel tot stand gebracht. Hoe en in hoeverre draagt deze regelgeving bij aan het bereiken van de doeleinden van dat stelsel, *fairness* en *efficiency*? Ter illustratie moge de Definitierichtlijn dienen (zie Raadsdoc. 8043/04). Deze roept twee asielstatussen in het leven, de 'vluchtelingenstatus' en de 'subsidiäre beschermingsstatus', gebaseerd op respectievelijk het Vluchtelingenverdrag en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Alle lidstaten zijn partij bij beide verdragen. Je zou zeggen dat dan weinig harmonisatie nodig of zelfs mogelijk is – beide verdragen gelden immers al in alle lidstaten. Toch is de Definitierichtlijn van groot belang, omdat deze verdragen door de lidstaten verschillende geïnterpreteerd en toegepast worden. Zo gaan sommige lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, ervan uit dat alleen als mensenrechtenschendingen uitgaan van de overheid van het land van herkomst, de bescherming van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM van toepassing is. Volgens de meeste andere lidstaten (waaronder Nederland), en volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, doet het niet terzake van

wie de vervolging of onmenselijke behandeling uitgaat: de vreemdeling komt bescherming toe als tegen die mensenrechtenschendingen geen bescherming voorhanden is in het land van herkomst. Met de toename van staten waar de overheid weinig greep heeft op clans of milities (Zaire, Soedan) of geheel verdwenen is (Somalië, Afghanistan in de jaren negentig), is deze vraag steeds belangrijker geworden. Het gevolg van deze uiteenlopende interpretatie is 'inefficiëntie', omdat asielzoekers zullen trachten door te reizen uit bijvoorbeeld Frankrijk naar Groot-Brittannië. Ook leidt dit verschil in interpretatie tot 'oneerlijkheid'. Onder het Dublin-mechanisme voor de verdeling van asielzoekers kan een Somaliër immers niet zelf kiezen waar hij zijn verzoek indient. Toepassing van de Dublin-normen kan ertoe leiden dat een asielzoeker door een lidstaat die hem wél als vluchteling zou erkennen als deze zijn asielverzoek zelf zou beoordelen, wordt uitgezet naar een lidstaat waar vluchtelingschap voor hem uitgesloten is. Wat zegt het Europese asielrecht hier nu over? De Definitierichtlijn (art. 6 en 7) lijkt de 'ruime' lezing van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM weer te geven. Geheel ondubbelzinnig is de regeling overigens niet, maar duidelijk is dat de regeling meer bescherming biedt dan de Duitse en Franse interpretaties van het verdrag. En de resterende onduidelijkheid kan mettertijd worden weggenomen door het Hof van Justitie.

Ten aanzien van de aan de 'subsidiare beschermingsstatus' verbonden verblijfsrechten is de harmoniserende werking nog veel groter. Deze status is (vooral) gebaseerd op het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens mogen de lidstaten een persoon niet uitzetten als hij in zijn land van herkomst marteling of onmenselijke behandeling (als bedoeld in art. 3 EVRM) te vrezen heeft. Aanspraken op verblijfsrechten (een verblijfsvergunning, behuizing enzovoort) kan betrokkene echter niet aan het EVRM ontleen. Sommige landen (zoals Nederland) verlenen personen op wie het uitzettingsverbod van toepassing is een verblijfsvergunning die niet of nauwelijks verschilt van de vluchtelingenstatus. Andere lidstaten echter laten alleen uitzetting achterwege, en kennen geen enkel verblijfsrecht toe. Op dit punt nu is de Europese wetgeving werkelijk van groot belang: zij eist ondubbelzinnig dat 'subsidiaren' een verblijfsvergunning krijgen, met daaraan verbonden in elk geval een aantal belangrijke verblijfsrechten.

De Procedurerichtlijn

De Definitierichtlijn zorgt op twee belangrijke punten dus voor harmonisatie, en daarmee voor een 'eerlijker' en 'efficiënter' Europees asielrecht. Dat andere onderdelen van het asielrecht niet door deze regeling geharmoniseerd worden, kan daar niet aan afdoen. Mogen we concluderen dat elke Europese regeling dan per definitie winst is? Dat dat niet zo hoeft te zijn, kan het best worden geïllustreerd aan de hand van de Procedurerichtlijn.

De Europese raad van Tampere mikte, zoals we boven zagen, op 'gemeenschappelijke procedures'. Het oorspronkelijke voorstel voor de Procedurerichtlijn voorzag dan ook in een duidelijke opzet voor de asielprocedure waarin belangrijke, controversiële kwesties geregeld werden – bijvoorbeeld de vraag wanneer een asielzoeker hangende het beroep op de rechter wel of niet mag worden uitgezet. Dat voorstel is in de onderhandelingen in de raad echter tot op het bot uitgekleed. De huidige richtlijn leest veeleer als een catalogus van nationale bijzonderheden, en de normen voor de behandeling van asielverzoeken zijn naar Nederlandse maatstaven wel zeer basaal, of ronduit bizar. Zo hoeven lidstaten pas in de beroepsfase kosteloze rechtsbijstand te verlenen, dat wil zeggen als de feiten al vastgesteld zijn. En zelfs dan kan die rechtsbijstand achterwege blijven als de lidstaat meent dat het beroep geen gerede kans van slagen heeft! Het gevolg van een en ander is, dat van deze richtlijn maar weinig harmoniserende werking kan uitgaan – nationale bijzonderheden zijn immers juist in de voorschriften verwerkt. Bovendien biedt de Procedurerichtlijn uitgebreide mogelijkheden voor nog stringenter behandeling van asielverzoeken dan nu reeds pleegt te geschieden. Kortom, ten aanzien van de procedures bevat het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem geen enkele waarborg dat de negatieve spiraal van benedenwaartse bijstelling van het asielrecht wordt gestopt.

Balans

Het huidige Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel biedt al met al een gemengd beeld. Sommige regelingen zijn alleen maar toe te juichen – die van de daders van vervolging, en de regeling van verblijfsrechten voor subsidiairen. Ook de Dublin-verordening, over de verdeling van asielzoekers over de lidstaten, lijkt me in elk geval ten

opzichte van de oude regeling een verbetering. De regeling voor asiel-procedures daarentegen echter is op zijn zachtst gezegd een teleurstelling.

Verder dient bedacht te worden dat naast de bovengenoemde ook andere Europese regelgeving grote invloed heeft op de asielpraktijk. Te denken valt aan de zeer strenge bewaking van de buitengrenzen, stringente vereisten aan de verstrekking van visa en regelingen als de *carrier sanctions* (boetes voor luchtvaartmaatschappijen als zij personen de Europese Unie binnenvoeren die niet over geldige verblijfsdocumenten blijken te beschikken). Gevolg van een en ander is dat veel (ook bona fide) asielzoekers niet in staat zijn de Europese Unie te bereiken, dan wel genoodzaakt zijn hun toevlucht te nemen tot het reizen met vervalste documenten en gebruik te maken van de diensten van reisagenten en dergelijke, met alle lastige gevolgen van dien voor de asielprocedure. Dat maakt de asielpraktijk in de Europese Unie minder efficiënt en minder fair.

Europees asielrecht buiten Europa

Met dergelijke overwegingen in het achterhoofd zijn plannen gelanceerd om de asielpraktijk op een geheel andere leest te schoeien. Het meest geruchtmakend waren de voorstellen van de Britse premier Blair uit 2002, die behelsden dat asielverzoeken voortaan uitsluitend nog in de regio's van herkomst behandeld zouden worden – om een fictief voorbeeld te noemen: asielzoekers uit de Hoorn van Afrika zouden dan bijvoorbeeld in vluchtelingenkampen in Kenia opgevangen worden. Waar nodig zouden betrokkenen een verblijfsvergunning voor de Europese Unie krijgen. Als een Somaliër dan toch op eigen houtje naar Europa komt en daar asiel aanvraagt, zou hij dan – zonder enige procedure – verwezen worden naar het behandelcentrum in Kenia. Deze opzet had, aldus Blair, een aantal grote voordelen. Opvang en procedures in de Europese Unie zijn duur. Met hetzelfde geld zou een veelvoud aan personen in de regio van herkomst geholpen kunnen worden. Ook zou met deze opzet een einde gemaakt worden aan mensensmokkel. Ten slotte zou afdoening in de regio de lidstaten verlossen van de lastige problematiek van de uitzetting van afgewezen asielzoekers.

Dat laatste betekent echter ook een praktisch obstakel voor de inrichting van dergelijke afdoeningscentra. Waarom zou Kenia bereid zijn

opgescheept te worden met afgewezen Somaliërs of Eritreërs? Met hen heeft Kenia welbeschouwd even weinig te maken heeft als Groot-Brittannië. Verder zouden dergelijke centra, zo werd gesteld, wel eens een sterke aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op personen die anders andere landen in de regio om bescherming zouden hebben verzocht. Verder werden tegen de voorstellen de nodige juridische bezwaren ingebracht. Het internationale recht staat uitzetting van asielzoekers zonder enige vorm van procedure niet toe. Dat zou betekenen dat de asielprocedure in Europa gehandhaafd zou moeten worden, hetgeen aanzienlijk afdoet aan de voordelen van Blairs plan. Maar hoe dat ook zij, bij ontstentenis van steun van de meeste andere lidstaten heeft Blair de voorstellen ingetrokken.

Een tweede benadering is het opzetten van 'pre-entry procedures' – in feite uitbreiding van de mogelijkheid om bij ambassades en consulates van de lidstaten in landen en regio's van herkomst asielvergunningen aan te vragen (zie bijvoorbeeld Noll, Fagerlund e.a., 2002; Van Selm e.a., 2003). Ondanks interesse van de Commissie lijken ook deze plannen vooralsnog op weinig steun van de lidstaten te kunnen rekenen. Zo schafte Nederland onlangs de mogelijkheid om bij de ambassade asiel aan te vragen juist af. Wellicht speelt ook hier de vrees voor aanzuigende werking.

Een derde variant, ten slotte, is meer uitgebreide deelname aan resettlement-programma's, dat wil zeggen het overnemen van bepaalde quota van bijvoorbeeld door de UNHCR erkende vluchtelingen uit landen of regio's van herkomst. Het lijkt erop dat de Commissie wat betreft activiteiten buiten de Europese Unie vooral op deze, nogal bescheiden variant zal inzetten (zie de mededelingen van de Commissie COM(2004)410final en COM(2004)4002final).

De tweede fase

Aangezien op korte termijn dus geen radicale verandering in de Europese asielpraktijk valt te verwachten, zal een eventuele tweede harmonisatiefase van het Europese asielrecht dus vooral uitbreiding van het bestaande Gemeenschappelijke Europese Asielsysteem behelzen. Verdergaande harmonisatie is in elk geval een stuk gemakkelijker geworden. Voor de tot nu toe aangenomen asielregelgeving gold dat de raad bij unanimité diende te beslissen. Dat vereiste drukte niet alleen het tempo aanzienlijk, maar ook negatieve weerslag op de

inhoud van de regelgeving. Maar volgens het – huidige – EG-Verdrag hoeven nieuwe asielmaatregelen niet meer bij unanimité te worden aangenomen. Voortaan geldt de 'gewone' regeling, met meerderheidsbesluitvorming in de raad, en instemmingsrecht van het Europees Parlement. Dat maakt overeenstemming over punten die bij de eerste fase zijn blijven liggen een stuk gemakkelijker.

De Ontwerp-Grondwet voor Europa waarover onlangs overeenstemming werd bereikt, nodigt zelfs nadrukkelijk uit tot verdergaande harmonisatie. Hierin zijn namelijk de Tampere-conclusies opgenomen.

De relevante bepalingen reppen niet meer van 'minimumnormen', maar van een 'Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem' dat onder meer een 'uniforme asiel- en subsidiaire-beschermingsstatus' en 'gemeenschappelijke procedures' dient te omvatten (art. III-167 lid 2 onder a, b en c). Groot verschil met het huidige verdrag is wel dat geen tijdslimiet gesteld wordt. Of die verdergaande harmonisatie plaatsvindt, is dus afhankelijk van de politieke opportuniteit.

Het is dus zowel onder het huidige verdrag als onder de toekomstige Grondwet mogelijk verdergaande harmonisatie tot stand te brengen. Dat brengt me op de vraag of het, ten behoeve van de *fairness* en 'efficiency' van het asielrecht, ook *wenselijk* is dat een nieuwe, alomvattende harmonisatieronde voor het asielrecht komt. Hierbij vallen twee kanttekeningen te maken. Ten eerste moeten de huidige richtlijnen nog omgezet worden in nationaal recht, en worden uitgevoerd. Voor een land als Nederland, waarvan de regelgeving over het algemeen toch al lijkt te voldoen aan de bescheiden Europese normstelling, hoeft dat niet zo'n probleem te zijn, maar in de tien kort geleden toegetreden lidstaten ligt dat wellicht anders. Nieuwe, ambitieuze regelgeving uitvaardigen voordat de bestaande naar behoren werkt, is dan wellicht contra-productief. Ten tweede blijkt uit het (weinig) onderzoek dat mij daarover bekend is, dat niet alle harmonisatie evenveel invloed heeft op asielstromen binnen Europa (zie Thielmann, 2003, p. 19 e.v.). Vooral opvang- en verblijfscondities blijken een duidelijk aanwijsbare invloed te hebben.

Uit het oogmerk van efficiency is dus vooral verdergaande harmonisatie ten aanzien van opvang- en verblijfscondities wenselijk. Wat de *fairness* betreft, de overweging dat een laag beschermingsniveau in de huidige regelgeving tot benedenwaartse harmonisatie kan leiden, pleit voor een hoog niveau van harmonisatie. Ook de zwakke positie van asielzoekers pleit daarvoor (aldus ook de Adviescommissie Vreemdelingenzaken – ACVZ, 2004, p. 21-31). Bovendien vooronder-

stelt het Dublin-systeem dat de behandeling van asielverzoeken in de verschillende lidstaten vergelijkbaar is. Kortom, uit het oogpunt van *fairness* is vergaande harmonisatie wenselijk. Voor de hand ligt dan procedurevereisten nader aan te scherpen, en deze niet alleen voor de toekenning van de vluchtelingen- maar ook voor toekenning van de subsidiaire status verplicht te stellen.

Naar een Europese Immigratie en Naturalisatie Dienst?

Zou, in een verdere toekomst, wellicht niet alleen de regelgeving over asiel, maar ook de afdoening gemeenschappelijk kunnen worden? De bovenbesproken voorstellen van Blair kwamen daarop neer, en ook wordt bij tijd en wijle wel gesproken van gemeenschappelijke behandelcentra van asielverzoeken binnen de Europese Unie. Een voordeel zou zijn dat geld- en tijdverslindend onderzoek naar welk land volgens de Dublin-regels verantwoordelijk is voor de behandeling van welk asielverzoek achterwege kan blijven.

Echter, zo'n gemeenschappelijk behandelcentrum veronderstelt wel zeer vergaande harmonisatie van het asielrecht. Immers, de behandeling vindt dan plaats namens alle lidstaten, die het dan dus volledig eens moeten zijn over de criteria voor die afdoening. De eerste fase van de harmonisatie heeft laten zien dat die overeenstemming nog ver weg is. Verder zouden de lidstaten het eens moeten worden over een verdeelsleutel die bepaalt welke lidstaat hoeveel personen aan wie een verblijfsvergunning is toegekend opneemt. De mislukte pogingen om tot een dergelijke verdeling te komen tijdens de Joegoslavische vluchtelingen crises in de jaren negentig stemmen niet optimistisch over de haalbaarheid daarvan. Ook is het de vraag of het Vluchtelingenverdrag, en het huidige EG-Verdrag en de Ontwerp-Grondwet het wel toestaan de verantwoordelijkheid voor de afdoening over te hevelen naar een Europese instantie.

Maar ook als Europese behandelcentra praktisch en juridisch haalbaar zijn, is het de vraag of ze ook wenselijk zijn. Het asielrecht berust uiteindelijk op de bereidheid van samenlevingen om vreemdelingen die bescherming nodig hebben, deze ook te bieden. Berichtgeving en debat is van groot belang voor die bereidheid. Zo had de televisieverslaglegging van de burgeroorlog in Bosnië ongetwijfeld grote invloed op de bereidheid tot opname van Bosniërs. Dat belang geldt ook voor andere kwesties – moeten uitgeprocedeerde, maar goed ingeburgerde

asielzoekers wel worden uitgezet? Moet een asielverzoek worden afgewezen op de enkele grond dat de asielzoeker belangrijke (en ware) feiten niet direct heeft aangevoerd? Als nu afdoening van asielverzoeken een geheel Europese aangelegenheid wordt, uitgevoerd door een Europese instantie in behandelcentra op wellicht grote afstand van Nederland, dreigt het asielvraagstuk buiten beeld te verdwijnen. De perceptie dat 'Brussel' vluchtelingenquota aan de lidstaten opdringt zou wel eens fataal kunnen zijn voor de bereidheid die vluchtelingen onderdak te bieden – en daarmee voor de grondslag van het asielrecht.

Literatuur

- | | |
|---|---|
| <p>Adviescommissie
Vreemdelingenzaken
<i>Voorbij de horizon van 'Amsterdam'</i>
Den Haag, ACVZ, 2004</p> <p>Boccardi, I.
<i>Europe and refugees; towards an EU asylum policy</i>
The Hague, Kluwer Law International, 2002</p> <p>Noll, G., J. Fagerlund e.a.
<i>Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure</i>
Brussel, European Community, 2002</p> <p>Spijkerboer, T.P., B.P. Vermeulen
<i>Vluchtelingenrecht</i>
Nijmegen, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1995</p> <p>Thielemann, E.R.
<i>'Does policy harmonisation work? The EU's role in regularising migration flows' (2003)</i>
http://aei.pitt.edu/archive</p> | <p>Van Selm, J, T. Woroby e.a.
<i>The feasibility of setting up resettlement schemes in EU member states or at EU level, against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure</i>
Brussel, European Community, 2003</p> |
|---|---|